Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5305**
14. Wahlperiode 09. 02. 2001

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über die Wasserrahmenrichtlinie

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat aufgrund der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundestagsdrucksache 14/154 vom 7. Dezember 1998) am 10. Dezember 1998 eine Entschließung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie) beschlossen. In diesem Beschluss hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung und das Europäische Parlament aufgefordert, bei den weiteren Beratungen der Wasserrahmenrichtlinie in acht Punkten aufgeführte politische Ziele zu berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte über die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament berichten. Zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses hatte sich der Ministerrat am 16. Juni 1998 einstimmig auf einen Text geeinigt, dem der Vorschlag der Kommission für eine Wasserrahmenrichtlinie vom 26. Februar 1997 mit den Änderungen vom 26. November 1997 und 17. Februar 1998 zugrunde gelegen hat (ABI. C 187 vom 17. Juni 1997 S. 20, ABI. C 16 vom 20. Januar 1998 S. 14 und ABI. C 108 vom 7. April 1998 S. 94).

II. Die Änderungsvorschläge der 1. Lesung des Europäischen Parlaments und der Gemeinsame Standpunkt des Rates

Am 11. Februar 1999 fand die 1. Lesung des Europäischen Parlaments zum Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie statt. Bereits vor der Beschlussfassung durch das Europäische Parlament hatte die deutsche Präsidentschaft informelle Gespräche mit dem Berichterstatter des Europäischen Parlaments über eine Annäherung der sich abzeichnenden unterschiedlichen Vorstellungen über den Inhalt der Wasserrahmenrichtlinie geführt. In der vom Ministerrat am 11. März 1999 getroffenen politischen Einigung über einen Gemeinsamen Standpunkt zur Wasserrahmenrichtlinie konnten einige abgestimmte Änderungen des Richtlinienvorschlags aufgenommen werden. Hierzu zählen die Einbeziehung der Feuchtgebiete, die Ziele der Meeresschutzabkommen, die Aufnahme endokriner Stoffe in das Stoffverzeichnis, konkrete Regelungen für die Erlaubnis von Arbeiten mit Auswirkungen auf das Grundwasser (Tiefbauarbeiten, Erdgasspeicherung und Kohleabbau) und insbesondere der Ausbau der Beteiligung der Öffentlichkeit an den vorgesehenen Maßnahmenprogrammen. Der Rat hat den Gemeinsamen Standpunkt am 22. Oktober 1999 verabschiedet (ABI. C 343 vom 30. November 1999 S. 1).

III. Die Änderungsvorschläge der 2. Lesung des Europäischen Parlaments und des Vermittlungsverfahrens

Auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes zur Wasserrahmenrichtlinie hat das Europäische Parlament in der 2. Lesung am 16. Februar 2000 77 Änderungsvorschläge beschlossen. Der Rat hat am 27. März 2000 diesen Vorschlägen nicht zugestimmt. Nach Artikel 251 Abs. 2

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 5. Februar 2001 gemäß Beschluss vom 10. Dezember 1998 – Bundestagsdrucksache 14/154.

des EG-Vertrages war daher das Vermittlungsverfahren einzuleiten. Gegenstand des Verfahrens waren insbesondere folgende Regelungsbereiche:

– Einbeziehung der gefährlichen Stoffe aus der Strategie der OSPAR-Konvention mit der Verpflichtung zur Fernhaltung dieser Stoffe aus den Gewässern bis zum Jahre 2020;

– Verkürzung der Fristen zur Erreichung des Ziels einer guten Gewässerqualität in der EU;

– Konkretisierung und Einengung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Ausnahmen bei der guten Gewässerqualität, insbesondere für die Ausweisung von künstlichen und erheblich veränderten Gewässern;

– kostendeckende Wasserpreise;

– weitere Ausgestaltung des Grundwasserschutzes, insbesondere die Voraussetzungen für eine Trendumkehr bei fortschreitender Verschmutzung des Grundwassers.

IV. Das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, bei den Beratungen im Ministerrat und mit dem Europäischen Parlament die im Beschluss vom 10. Dezember1998 beschriebenen acht Forderungen besonders zu berücksichtigen. Die Forderungen an die Ausgestaltung der Wasserrahmenrichtlinie haben weitgehend Eingang in den Regelungstext gefunden.

IV.1 Vorsorgender Gewässerschutz

Die technischen Anforderungen an die Begrenzung von Einleitungen in die Gewässer werden in der am 7. und 14. September 2000 vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedeten Wasserrahmenrichtlinie in den Artikeln 10 und 16 WRRL behandelt. Artikel 10 WRRL legt die Anwendung des kombinierten Ansatzes von Emissionsbegrenzungen und Qualitätsstandards fest, wobei jeweils der strengere Wert anzuwenden ist. Die europaeinheitliche Anwendung der besten verfügbaren Technik ist dabei durch die Anwendung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung gewährleistet. Die Grenzwerte der kommunalen Abwasserrichtlinie 91/271/EWG entsprechen in Deutschland ebenfalls diesem Technikniveau. Soweit die Kommission Emissionsbegrenzungen für die prioritären Stoffe des Artikels 16 Abs. 2 WRRL vorschlagen wird, schreibt die Richtlinie hierfür zwar nicht die beste verfügbare Technik vor. Die Kommission hat sich aber bei Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes verpflichtet, bei dem Vorschlag für die Emissionsbegrenzungen von Punktquellen die Technik vorzusehen, die am besten zum Ziel der guten Gewässerqualität beiträgt. Dies kann nach Auffassung der Bundesregierung nur die beste verfügbare Technik im oben dargestellten Sinne sein.

IV.2 Frist für die gute Gewässerqualität

Rat und Europäisches Parlament haben sich im Vermittlungsverfahren geeinigt, dass das Ziel einer guten ökologischen Qualität der Oberflächengewässer und einer guten chemischen und quantitativen Qualität des Grundwassers 15 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen ist. Da die Richtlinie mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EG am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten ist (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000 S. 1), entspricht das Ergebnis der Empfehlung des Deutschen Bundestages. Die Fristen für Ausnahmen sind um sechs Jahre gekürzt worden. Statt die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung von der Genehmigung der Kommission abhängig zu machen, sind die Voraussetzungen für die zeitlichen und absoluten Ausnahmefälle erheblich verschärft worden.

IV.3 Vermeidung der Verschlechterung der Gewässerqualität und Ausnahmen

Das Verschlechterungsverbot für die Qualität der Oberflächengewässer und des Grundwassers ist in Artikel 4 Abs. 1 WRRL festgelegt. Nachdem die Mitgliedstaaten den Zustand der Gewässer analysiert und eine Bewertung der anthropogenen Einwirkungen nach Artikel 5 WRRL durchgeführt haben, ist eine Verschlechterung der guten chemischen Qualität der Oberflächengewässer, des Grundwassers und der erheblich veränderten und künstlichen Gewässer grundsätzlich nicht mehr zulässig. Ausnahmen sind nur für bereits vorhandene Verschmutzungen zulässig, wenn das Erreichen der Ziele der Richtlinie nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre. Die Mitgliedstaaten sind aber auch bei derartigen Altlasten verpflichtet, den bestmöglichen ökologischen und chemischen Zustand bei Oberflächengewässern sowie die geringste mögliche Beeinträchtigung des Grundwassers zu erreichen. Damit sind die Ausnahmetatbestände für eine Verschlechterung der Gewässerqualität erheblich eingeengt worden.

IV.4 Trendumkehr bei Grundwasserbelastungen

Bereits im Gemeinsamen Standpunkt vom 22. Oktober 1999 war in Artikel 4 Abs. 1 WRRL die Verpflichtung enthalten, eine Umkehrung aller signifikanten und anhaltenden Trends einer Grundwasserverschmutzung durch anthropogene Einwirkungen zu erreichen. Konkrete Grenzwerte für den Ausgangspunkt einer Trendumkehr sind in der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht enthalten. Die Kommission muss nach Artikel 17 WRRL innerhalb der nächsten zwei Jahre Vorschläge für Maßnahmen machen, die zum Ziel eines guten chemischen Zustands des Grundwassers führen. Diese Vorschläge betreffen auch Kriterien für die Ermittlung signifikanter anhaltender Trends der Verschmutzung und den Ausgangspunkt der Trendumkehr. Die Richtlinie sieht Sanktionen für den Fall vor, dass keine Einigung über den Vorschlag der Kommission erfolgt. Ziel der Maßnahmen ist die schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers.

IV.5 Beendigung der Einleitung gefährlicher Stoffe

Für gefährliche Schadstoffe, zu denen auch radioaktive Stoffe gehören können, ist im Rahmen des Vermittlungsverfahrens eine zusätzliche Verpflichtung für die Kommission und die Mitgliedstaaten in die Richtlinie aufgenommen worden. Danach hat die Kommission für prioritäre gefährliche Stoffe Vorschläge für Maßnahmen zu machen, die zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung der Emissionen dieser Stoffe in die Gewässer innerhalb von 20 Jahren nach ihrer Annahme durch Rat und Europäisches Parlament führen (Artikel 16 Abs. 3 und 6 WRRL). Damit wird der Forderung nach Beendigung der Einleitung bis zum Ende des Jahres 2020 für die bereits in die Liste der OSPAR-Strategie aufgenommenen gefährlichen Stoffe – je nach Ausgestaltung der zu beschließenden Maßnahmen – entsprochen werden können. Artikel 1 WRRL geht davon aus, dass die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zur Umsetzung der einschlägigen internationalen Übereinkommen, einschließlich derjenigen zum Schutz der Meeresumwelt, beiträgt.

IV.6 Emissionsgrenzwerte nach dem Stand der Technik

Die Kommission ist nach Artikel 16 Abs. 8 WRRL verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nach Aufnahme der Stoffe in die prioritäre Liste der Wasserrahmenrichtlinie Vorschläge für die Emissionsbegrenzung von Punktquellen und für Qualitätsstandards vorzuschlagen. Die Kommission berücksichtigt bei ihren Vorschlägen angemessene Produkt- und Produktionsbeschränkungen sowie die technischen Möglichkeiten, die für die Erreichung der Ziele der Richtlinie am geeignetsten sind. Nach der Zustimmung von Europäischem Parlament und Rat setzen die Mitgliedstaaten diese Vorschläge unter Anwendung des kombinierten Ansatzes um.

Einen ersten Vorschlag für die prioritäre Stoffliste hat die Kommission am 9. Februar 2000 vorgelegt. Sie wird aus dieser Liste die prioritären gefährlichen Stoffe identifizieren, für die ebenfalls innerhalb von zwei Jahren nach Beschlussfassung durch Rat und Europäisches Parlament die vorgesehenen Maßnahmen zu ihrer Fernhaltung aus den Gewässern vorzuschlagen sind.

Mit der Umsetzung der Maßnahmen, die zum Ziel einer guten chemischen Gewässerqualität führen, wird die Richtlinie 76/464/EWG aufgehoben. Dies ist 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie der Fall. Zu diesen Maßnahmen gehört auch die Umsetzung von europaweit verbindlichen Emissionsgrenzwerten, die noch von der Kommission vorzuschlagen sind und denen die Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Für den Fall, dass innerhalb von sechs Jahren keine Einigung zustande kommt, haben die Mitgliedstaaten eigene Begrenzungsmaßnahmen festzulegen. Dadurch ist nicht auszuschließen, dass es in Europa zu uneinheitlichen stofflichen Anforderungen im Gewässerschutz kommt. Für zusätzliche problematische Stoffe, die das Ziel der guten Gewässerqualität beeinträchtigen, müssen die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen ergreifen, zu denen nach Ziffer 1.1 und 1.2 des Anhangs V der Wasserrahmenrichtlinie auch Qualitätsstandards für Stoffe, die nicht gemeinschaftsweit geregelt sind, gehören.

IV.7 Kostendeckende Wasserpreise

Im Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament sind die Regelungen zur Erhebung kostendeckender Wasserpreise und die Anforderungen an nationale Regelungen zur Schaffung von Anreizen zu nachhaltiger Wassernutzung konkretisiert worden. Kriterien für einheitliche Methoden zur Berechnung der Umwelt- und Ressourcenkosten stehen allerdings noch aus. Zunächst müssen die Mitgliedstaaten eine wirtschaftliche Analyse über Wasserdienstleistungen durchführen, die in der Anlage III der Wasserrahmenrichtlinie näher beschrieben ist. Bis zum Jahre 2010 haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 9 Abs. 1 WRRL – unterteilt in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft – sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen geschaffen werden. Die Umwelt- und Ressourcenkosten sind hierbei zu berücksichtigen. Nach Auffassung der Bundesregierung müssen diese Voraussetzungen das für die Dienstleistung aufgewendete Kapital und die betriebswirtschaftlichen Kosten umfassen. Die Kommission hat ihre Vorstellungen zur Ausgestaltung der Wasserpreise in einer Mitteilung über die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen am 2. August 2000 beschrieben.

IV.8 Kriterien für die Ausweisung erheblich veränderter Gewässer

Als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens sind die Voraussetzungen für die Ausweisung erheblich veränderter Gewässer von konkret umschriebenen Kriterien abhängig gemacht worden. Die Einstufung eines Gewässers als künstlich oder erheblich verändert ist nur in den in Artikel 4 Abs. 3 WRRL genannten Fällen möglich. Hier sind unter anderem genannt die Schifffahrt, die Freizeitnutzung, die Speicherung für Trinkwasser, Stromerzeugung oder Bewässerung, die Wasserregulierung, Hochwasserschutz, Landentwässerung. Andere Eingriffe in die Gewässerstruktur müssen ebenso wichtig und nachhaltig für die menschliche Entwicklung sowie mit den aufgeführten Tätigkeiten in ihrer Wichtigkeit vergleichbar sein.

Die in der Richtlinie genannten Fallkonstellationen reichen aber als Begründung für die Ausweisung nicht aus. Die Mitgliedstaaten haben zu prüfen, ob die mit dem Eingriff in die Gewässerstruktur verbundenen Vorteile nicht auch durch Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen. In diesen Abwägungsprozess sind die technische Durchführbarkeit und die Unverhältnismäßigkeit der Kosten sowohl bei den Maßnahmen, die für die Beseitigung der Veränderung der Gewässerstruktur notwendig sind, als auch bei möglichen anderen Umweltoptionen einzubeziehen. Fällt die Ent-

scheidung für eine Beibehaltung der künstlichen oder erheblich veränderten Gewässer aus, so muss ein gutes ökologisches Potenzial für diese Gewässer erreicht werden.

Nach den in der Anlage V enthaltenen Kriterien dürfen die biologischen Qualitätskomponenten für diese Gewässer nur geringfügig von den Werten abweichen, die für das höchste ökologische Potenzial gelten. Für den chemischen Zustand ist ebenso wie für alle anderen Gewässer eine gute Gewässerqualität zu erreichen.

Mit der Wasserrahmenrichtlinie wird der gute Gewässerzustand durch chemische und biologische Kriterien bestimmt. Damit gewinnt die Hydromorphologie der Gewässer an Gewicht, da sie eine bedeutende unterstützende Funktion für die ökologische Qualität des Gewässers darstellt. Je fortgeschrittener der Stand der Abwasserbehandlung in Deutschland ist, desto mehr werden die Verbesserungen der Hydromorphologie der Gewässer zur Zukunftsaufgabe der deutschen Wasserwirtschaft.

Die Forderungen des Deutschen Bundestages sind in den wichtigsten Feldern in den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament weitgehend realisiert worden. Die Wasserrahmenrichtlinie wird eine neue Dimension bei der Verbesserung der Qualität der Gewässer in den Mitgliedstaaten der EU einleiten.

Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333